

Soltwedel, Rüdiger

**Article — Digitized Version**

## Konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit, ungelöstes Zurechnungsproblem

WSI-Mitteilungen

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1977) : Konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit, ungelöstes Zurechnungsproblem, WSI-Mitteilungen, ISSN 0342-300X, Bund-Verlag, Frankfurt, M., Vol. 30, Iss. 5, pp. 302-309

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/3632>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit — ungelöstes Zurechnungsproblem \*\*)

Von Rüdiger [Soltwedel\*]

Die beschäftigungspolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland konzentriert sich gegenwärtig auf die Frage nach den Ursachen der beharrlich hohen Arbeitslosigkeit. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten zu Beginn der sechziger Jahre ist es zu einer Kontroverse darüber gekommen, ob die Beschäftigungsprobleme auf einen konjunkturellen Nachfragemangel oder auf eine Verschärfung des Strukturwandels und auf verschlechterte Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes zurückzuführen sind.

Als „konjunkturell“ wird jene Arbeitslosigkeit bezeichnet, die daraus resultiert, daß auf Grund unzureichender Nachfrage Arbeitsplätze vorübergehend unbesetzt sind. Im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs würden diese Arbeitsplätze wieder besetzt und die Arbeitslosigkeit entsprechend abgebaut werden. Demgegenüber argumentieren die „Strukturalisten“, daß erhebliche Veränderungen in den Wachstumsbedingungen dazu geführt haben, daß das Arbeitsplatzangebot, gemessen am Arbeitskräfteangebot, unzureichend ist. Arbeitslosigkeit würde es also auch dann noch geben, wenn die Sachkapazitäten wieder voll ausgelastet, d. h. alle vorhandenen Arbeitsplätze besetzt sind.

Unabhängig davon wird behauptet, daß zunehmende institutionelle und verhaltensbedingte Rigiditäten die marktwirtschaftlichen Funktionsbedingungen beeinträchtigen und zu anhaltenden Schwierigkeiten bei der Besetzung auch der bestehenden Arbeitsplätze geführt haben.

## Gliederung

1. Drastischer Kurswechsel der Geldpolitik löst Stabilisierungskrise aus
2. Strukturelle Probleme bewirken anhaltende Arbeitslosigkeit
  - 2.1 *Veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen decken Anpassungsbedarf der Produktionsstruktur auf*
  - 2.2 *Rückkoppelungseffekte der Sozialpolitik verschärfen Beschäftigungsprobleme*
3. Unzulänglicher Quantifizierungsversuch der strukturellen Arbeitslosigkeit durch das IAB
4. Ein neuer Ansatz des Sachverständigenrats
5. Unsichere Diagnose erfordert umsichtige Politik

In diesem Aufsatz sollen die teils konkurrierenden, teils sich ergänzenden Erklärungsansätze überblicksartig dargestellt werden. Eine Diskussion der unterschiedlichen Standpunkte ist deshalb erforderlich, weil sie zu unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen führen müssen. Die Frage ob, welche und in welchem Umfang wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Beschäftigungsprobleme zu lösen, legt den Versuch nahe, das relative Gewicht der einzelnen Ursachen zu bestimmen. Zunächst sollen die wichtigsten Argumente dargelegt werden, die die jeweiligen Positionen begründen<sup>1)</sup>, bevor der Versuch des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Quantifizierung struktureller Arbeitslosigkeit und der Ansatz des Sachverständigenrats zur Messung der „Arbeitslücke“ dargestellt werden.

## 1. Drastischer Kurswechsel der Geldpolitik löst Stabilisierungskrise aus

Bis in die siebziger Jahre hinein galt es als nahezu unwidersprochenes Dogma der Beschäftigungspolitik, daß der Staat für die Vollbeschäftigung in die Pflicht zu nehmen war. Man glaubte, es würde ausreichen, die monetäre Nachfrage auf einem Niveau zu halten, das einen hohen Beschäftigungsstand gewährleistet. Einem drohenden Beschäftigungseinbruch wurde beschleunigte Geldvermehrung entgegengesetzt. Inzwischen hat man jedoch erkannt, daß beschleunigte Geldvermehrung auf die Dauer nur zu steigenden Inflationsraten, nicht aber zu mehr Beschäftigung führt.

Die Überzeugung setzte sich durch, daß auf mittlere Sicht keine beliebige Wahlmöglichkeit zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit besteht. Das Gleichgewichtbeschäftigungsniveau hängt vielmehr von „realen“ Angebots- und Nachfragebedingungen auf den Märkten ab. Mittels expansiver monetärer Maßnahmen kann der Beschäftigungsgrad nur solange über dem Gleichgewichtsniveau gehalten werden,

\*) Dipl.-Volkswirt, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

\*\*) Der Verfasser dankt insbesondere seinen Kollegen Sighart Nehring und Klaus-Dieter Schmidt für kritische Anmerkungen und Anregungen.

<sup>1)</sup> Vgl. dazu auch *Nehring, S., Soltwedel, R., Probleme der Beschäftigungspolitik*, in: *Konjunkturpolitik*, Heft 4/1976, S. 203 ff.

wie die Arbeitnehmer eine Entwertung ihrer Nominallöhne durch steigende Inflationsraten hinnehmen. Um das Sinken ihrer Reallöhne zu verhindern, werden sie höhere Geldlöhne fordern. Dies werden die Unternehmen zugestehen, wenn sie unterstellen, die gestiegenen Kosten durch erneute Preisanhebungen überwälzen zu können. Weitere Preissteigerungen lassen sich aber nur bei einer erneuten Beschleunigung der monetären Expansion durchsetzen. Bleibt sie aus, sind Absatzschwierigkeiten, gekoppelt mit einer Abnahme der Beschäftigung auf das Niveau vor der verstärkten monetären Expansion, die Folge.

Mit der zunehmenden Evidenz des Zusammenhangs zwischen beschleunigter Geldvermehrung und beschleunigter Inflation wurde ein grundlegender Wandel in der Beschäftigungs- und Stabilisierungspolitik eingeleitet: Die Zielsetzung, in einer dezentralisierten Wirtschaft gleichzeitig Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung zu erreichen, erforderte eine neue Zuordnung von Zielen und Mitteln, eine „neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik“<sup>2)</sup>. Der Geldpolitik wurde in diesem Ansatz die Aufgabe der Stabilisierung des Geldwertes übertragen; über den Beschäftigungsstand entscheiden die Tarifparteien allein.

Mit der Freigabe der Wechselkurse im Jahr 1973 und der damit entfallenden Interventionspflicht am Devisenmarkt wurde eine notwendige Voraussetzung dafür geschaffen, daß die Bundesbank eine Stabilisierungspolitik effektiv betreiben konnte. Sie nutzte dies zu einem Kurswechsel, der in seinem Ausmaß und in seiner Konsequenz — gemessen am früheren Verhalten der Bundesbank — die Tarifparteien überraschen mußte. Der neue geldpolitische Kurs einer stark verlangsamten monetären Expansion und einer drastischen Verteuerung der Kredite hätte allenfalls dann keine oder nur geringe Folgen für den Beschäftigungsstand gehabt, wenn mit ihm Gewerkschaften und Unternehmer ihre Inflationserwartungen nach unten korrigiert hätten. Sie gingen aber — wohl nicht zuletzt wegen der drastischen Erhöhung der Ölpreise — von zu pessimistischen Preisprognosen aus. Zudem dürften sie auch Zweifel an der Glaubwürdigkeit der monetären Politik gehegt haben angesichts der Vollbeschäftigungsgarantie seitens der Regierung. Statt um 10 vH, wie meist erwartet worden war, stiegen die Verbraucherpreise 1974 jedoch nur um 7 vH. Vor allem wegen dieser „Inflationssillusion“ erhöhten sich die Lohnkosten außerordentlich stark, nachdem sie schon in den Jahren zuvor merklich angestiegen waren. Ein massiver, im Ausmaß mit früheren Abschwungphasen nicht vergleichbarer Beschäftigungseinbruch war unvermeidlich<sup>3)</sup>.

Dieser Einbruch wurde zusätzlich noch dadurch verschärft, daß auch in den meisten anderen westlichen Industriestaaten einschneidende Maßnahmen zur Stabilisierung des Preisniveaus ergriffen wurden, die — ebensowenig wie in der Bundesrepublik — nicht lediglich auf eine Nominalwertoperation hinausliefen, sondern wegen Anpassungsverzögerungen einen Rückgang der realen Nachfrage einleiteten. Wegen der Interdependenz der nationalen Konjunkturen kam es zu einer kumulativ verstärkten Abschwungbewegung, die in die Weltrezession mündete.

Wie lange der Anpassungsprozeß der Lohnpolitik an die veränderten monetären Rahmenbedingungen und damit die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung dauert, hängt in diesem Erklärungsansatz davon ab, wie schnell die Inflationssillusion abgebaut und wieder eine Verteilungsrelation hergestellt werden kann, die marktgerecht ist.

## 2. Strukturelle Probleme bewirken anhaltende Arbeitslosigkeit

### 2.1 *Veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen decken Anpassungsbedarf der Produktionsstruktur auf*

Konkurrierend zur Hypothese, die Arbeitslosigkeit sei primär die Folge des unerwartet und stark einsetzenden Stabilisierungsprozesses, wird behauptet, daß durch die Höherbewertung der DM seit Ende der sechziger Jahre Verzerrungen in der Produktionsstruktur der deutschen Wirtschaft offensichtlich wurden, die durch die langwährende Unterbewertung der DM verdeckt worden waren. Hinzu kam, daß in einigen Entwicklungsländern der Industrialisierungsprozeß soweit vorangeschritten war, daß sie bei der Herstellung einer Reihe von standardisierten Industrieprodukten Kostenvorteile realisieren konnten. Dadurch wurde in Frage gestellt, ob diese Güter in der Bundesrepublik noch gewinnbringend produziert werden können.

Die Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen für die westdeutsche Branchenstruktur be-

<sup>2)</sup> Fels, G., Giersch, H., Müller-Groeling, H., Schmidt, K. D., Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1/1971, S. 5 ff.

<sup>3)</sup> Die These, daß die Arbeitslosigkeit in erster Linie aus Anpassungsverzögerungen der Gewerkschaften und Unternehmer an die konsequente Stabilisierungspolitik resultiert, vertrat vor allem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1975. Er kommt nach der Diskussion vielfältiger Ursachen zu dem Schluß, daß die Rezession „im Kern eine Stabilisierungskrise ist“. Jahresgutachten 1975, Bundestagsdrucksache 7/4326 v. 24. 11. 1975, Textziffer 84. Ausführlich beschreibt der Rat seine Position in den Textziffern 293 bis 318.

stehen vor allem darin, daß wegen der gesunkenen und weiter abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit in wirtschaftlichen Teilbereichen Arbeitsplätze auf Dauer vernichtet wurden, ohne daß bislang Kapazitäten in anderen Branchen kompensierend ausgeweitet worden sind. Die Konsequenzen aus den veränderten Rahmenbedingungen und Wege zur strukturellen Anpassung wurden bereits von *Schatz* dargelegt<sup>4)</sup>. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird hier auf eine Darstellung der Argumentation verzichtet.

Hervorzuheben ist, daß zur Lösung der strukturellen Probleme als zentraler beschäftigungspolitischer Parameter nicht das Lohnniveau, sondern das Produktivitätsniveau angesehen wird. Hinsichtlich der Niedriglohnländer besteht kaum eine Möglichkeit, über Lohnsenkungen Konkurrenzfähigkeit zu erhalten, wenn keine nennenswerten Unterschiede in der Technologie mehr bestehen; gegenüber den anderen Industrieländern dürfen Lohnsenkungen mit dem Ziel, den freigesetzten Arbeitskräften ohne Änderungen im Produktionssortiment Arbeitsplätze zu schaffen, kaum durchzusetzen sein: Bei flexiblen Wechselkursen würde sich eine Aufwertungstendenz ergeben, die den Außenwert der Löhne anhebt und den Wettbewerbsvorteil nach kurzer Zeit zunichte machen würde. So betont *Fels*, daß das hohe Lohnniveau in der Bundesrepublik nur zu einem geringen Teil konjunkturell bedingt ist, „vorwiegend reflektiert es jedoch den Grad der Kapitalakkumulation, das Ausbildungsniveau der Arbeitskräfte, kurzum das Entwicklungsniveau dieses Landes“<sup>5)</sup>. Wenn es das Ziel ist, in der Spitze der internationalen Einkommenshierarchie zu bleiben, muß eine Umstrukturierung des Produktionssortiments in Richtung auf Güter mit einer höheren (Wert-)Produktivität erfolgen, wenn das bestehende Sortiment dies nicht mehr gewährleistet; Lohnsenkungen kämen einer Verringerung des Lebensstandards gleich. Da aber kaum noch Spielraum zur Imitation von Produktionsverfahren besteht, sind solche Produkt- und Prozeßinnovationen notwendig, die gegenüber den Entwicklungsländern den Nachteil höherer Löhne ausgleichen, und die auch gegenüber den anderen hochentwickelten Ländern einen Wettbewerbsvorteil sichern<sup>6)7)</sup>.

Wenn diese Diagnose zutrifft, ist die Lösung der Beschäftigungsprobleme solange nicht erreichbar, wie sich die neue Produktionsstruktur noch nicht herausgebildet hat.

## 2.2 Rückkoppelungseffekte der Sozialpolitik verschärfen Beschäftigungsprobleme<sup>8)</sup>

Eine notwendige Voraussetzung für einen ohne erhebliche Leitungsverluste funktionierenden Arbeits-

markt ist, daß Unternehmen wie Arbeitnehmer sich veränderten Bedingungen schnell anpassen. Sowohl die Stabilisierungspolitik als auch der Wandel der Produktionsstruktur kann nur dann ohne eine Verschärfung der Beschäftigungsprobleme vonstatten gehen.

Es hat jedoch den Anschein, als sei die Flexibilität immer weniger vorhanden, nicht zuletzt durch Konstruktionsmängel unseres Sozialsystems. Man hat im zunehmenden Maße versucht, gesellschaftspolitische Gerechtigkeitsvorstellungen statt über den staatlichen Ausgabenmechanismus mit Eingriffen in den Marktmechanismus durchzusetzen. Damit sollte erreicht werden, daß die schwächsten gesellschaftlichen Gruppen gegen die im marktwirtschaftlichen System bestehenden Risiken, insbesondere das Arbeitsplatzrisiko, geschützt werden. In der jüngsten Beschäftigungskrise zeigte sich jedoch, daß der damit verbundene Anpassungszwang nicht nur und vor allem solche Gruppen trifft, denen eigentlich geholfen werden sollte, sondern auch dazu beiträgt, das Niveau der Arbeitslosigkeit insgesamt zu erhöhen.

Die folgenden Beispiele mögen zeigen, daß — für sich genommen wünschenswerte — Maßnahmen, die den Einzelnen vor den Risiken und den Bewertungsmaßstäben des Marktes schützen sollen, für ihn und/oder auch gesamtwirtschaftlich negative Wirkungen haben können.

Eine hohe Arbeitslosenunterstützung soll arbeitslose Arbeitnehmer in die Lage versetzen, sich einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen, um so seine komparativen Vorteile zu realisieren. So gesehen, trägt die Arbeitslosenunterstüt-

<sup>4)</sup> *Schatz, K. W.*, Zum sektoralen und regionalen Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11/1976, S. 653—660.

Auf die Bedeutung der strukturellen Faktoren für die gegenwärtigen Probleme hat zuerst *Fels* hingewiesen. *Fels, G.*, Hier irrten die Sachverständigen, in: Frankfurter Zeitung — Blick durch die Wirtschaft vom 22. 12. 1975.

<sup>5)</sup> *Fels, G.*, a. a. O.

<sup>6)</sup> Vgl. *Schatz, K. W.*, a. a. O., S. 659.

<sup>7)</sup> Eine solche Strategie, die auf beschleunigten technischen Fortschritt setzt, um die Arbeitslosigkeit zu vermindern, war schon „klassischen“ Ökonomen geläufig. So schrieb *Beveridge* 1931, daß das im Vergleich zu den Löhnen geringe Produktivitätsniveau der britischen Industrie in erheblichem Umfang zu den Beschäftigungsproblemen beigetragen hatte. „... to accept lowering of wage as the main way to bring back prosperity to British industries is almost a contradiction in terms. It is certainly confession of defeat. ... The alternative to defeat, to lowering our costs of production by lowering standards of life, is success, is lowering wages by increasing productivity. ... Yet one cannot continue high wages with restriction of output, a rising standard of life with resistance to new machines and new methods.“ *Beveridge, W. H.*, Causes and Curves of Unemployment, London 1931, S. 57 f.

<sup>8)</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt *Soltwedel, R.*, *Spinanger, D.*, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Nürnberg 1976, insbes. S 126 ff.

zung zu einer effizienten Allokation des Faktors Arbeit bei. In der langen Periode chronischen Arbeitskräftemangels in der Bundesrepublik brauchte der Arbeitslose — vergleichsweise mit der zuvor ausgeübten — keine schlechter bezahlte Tätigkeit oder eine in größerer Entfernung anzunehmen; ihm wurde, wenn er aus diesen Gründen ein Arbeitsplatzangebot ablehnte, die Unterstützung nicht verweigert. Eine solche, aus der Sicht des Betroffenen durchaus wünschenswerte Absicherung des Anspruchsniveaus führt aber dann zu einer gesamtwirtschaftlich unerwünschten Anpassungsverzögerung und erhöhter Dauer der Arbeitslosigkeit, wenn eine massive und längerwährende Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation eintritt. Diese Problematik wurde vom Gesetzgeber erkannt; mit der Neufassung des Begriffs der „Zumutbarkeit“ eines vom Arbeitsamt dem Arbeitslosen angebotenen Arbeitsplatzes in der Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes<sup>9)</sup> wurde de jure die Voraussetzung dafür geschaffen, daß sich die Arbeitslosen in ihren Anforderungen an die Arbeitsplätze stärker als vorher an der Situation auf den Arbeitsmärkten orientieren müssen. Vermutlich wird aber noch einige Zeit verstreichen, bis sich das tatsächliche Verhalten den geänderten Rechtsnormen und damit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes angepaßt hat.

Auch bei der Beurteilung der seit 1970 überdurchschnittlich gestiegenen Arbeitslosigkeit von Frauen besteht die Vermutung, daß institutionelle Regelungen ein unrealistisches Anspruchsniveau absichern und dadurch die Marktorientierung verhindern. So ist zu bedenken, daß die großangelegte Förderung der Frauenerwerbstätigkeit eine Erwartungshaltung förderte, die sich noch in Zeiten der Hochkonjunktur, nicht aber mit der krisenhaften Verschärfung der Beschäftigungsprobleme realisieren ließ. Auch ist zu fragen, ob das Arbeitsangebot nicht auch deswegen auf Teilzeitarbeit beschränkt wurde, weil eine Vermittlung angesichts des knappen Arbeitsplatzangebots wenig wahrscheinlich ist, aber Arbeitslosengeld gezahlt wird. Eine solche Regelung, die im Grunde die Alternativkosten der Arbeit senkt, kann natürlich auch bewirken, daß Personen, die bisher nicht erwerbstätig waren, ins Erwerbsleben eintreten — nicht mit dem Ziel zu arbeiten, sondern um Arbeitslosengeld zu beziehen.

Mit dem Bemühen, die Frauen verstärkt in das Erwerbsleben einzugliedern, ging der Versuch einher, das geschlechtsspezifische Verdienstgefälle zu verringern. In nahezu allen Bereichen stieg der — um den Wandel der Beschäftigungsstruktur bereinigte — Bruttostunden- bzw. -monatsverdienst der weiblichen Arbeitskräfte schneller an als der der

männlichen. Es ist nicht auszuschließen, daß sich auch dadurch die Beschäftigungschancen der Frauen verschlechtert haben.

Der Versuch, einzelnen Personengruppen das Beschäftigungsrisiko abzunehmen, belastet bei sinkender Arbeitskräftenachfrage andere Gruppen stärker als es sonst der Fall wäre. So machte es der im Verlauf der siebziger Jahre zunehmende Kündigungsschutz für ältere Arbeitskräfte nahezu unvermeidlich, daß sich die beschäftigungspolitischen Anpassungszwänge im Gefolge der Stabilisierungsstrategie und der notwendigen Umstrukturierung verstärkt auf die nicht geschützten Gruppen, nämlich Frauen und Jugendliche, verlagerte.

Die Beschäftigungschancen von jugendlichen Arbeitskräften wurden noch zusätzlich dadurch beeinträchtigt, daß sich die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen durch die Anhebung der Qualitätsnorm in der Berufsausbildung ohne gleichzeitige finanzielle Ausgleichsregelungen verminderte; denn das Anheben der Qualitätsnorm bewirkte — wie eine Erhöhung des Mindestlohns — ein Ansteigen der von den Unternehmen zu tragenden Kosten<sup>10)</sup>. Neben den konjunkturellen und strukturellen Gründen für die rückläufige Investitionstätigkeit war es sicherlich auch wegen der Erhöhung der Ausbildungskosten, daß die betrieblichen Investitionen in die Humankapitalausstattung von Jugendlichen zurückgingen. Dies wurde inzwischen auch vom Gesetzgeber erkannt; die auf einen Lastenausgleich hinwirkende Finanzierungsregelung kann durchaus dazu beitragen, daß diese Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit in Zukunft weniger Gewicht zukommen wird.

Wenn hier negative Rückkoppelungseffekte sozialpolitischer Maßnahmen auf die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus skizziert werden, so ist dies nicht mit einer Kritik an den dahinter stehenden sozialpolitischen Zielen zu verwechseln. Vielmehr geht es lediglich darum, die ökonomischen Konsequenzen dieser Maßnahmen auf ihr angestrebtes Ziel aufzuzeigen. Hervorzuheben ist, daß solche Maßnahmen bei Zielkonkurrenz ihren „Preis“ haben. Darauf hinzuweisen, bedeutet keineswegs, „einzelne Arbeitnehmergruppen gegeneinander auszu-

<sup>9)</sup> Vgl. dazu Bundesgesetzblatt Nr. 144, Bonn 1975, S. 3116.

<sup>10)</sup> Eine analoge Argumentation führt Feldstein: „... the minimum wage implies high short run unemployment and the chronic poverty of a life of low-wage jobs. ... Even if an individual were willing to “buy” on-the-job training by taking a very low wage for six months or a year, the minimum wage law would not permit him to do so.“ Feldstein, M. S., Lowering of U.S. Unemployment Rate without Accelerating Inflation, Beitrag zur Konferenz über „The Political Economy of Inflation and Unemployment“, Athen 1976, S. 19.

spielen und zusätzlich allen Arbeitnehmern zu empfehlen, auf sozial- und tarifpolitische Errungenschaften ... zu verzichten“, und dies ist in keiner Weise „ein Beispiel dafür, wie sich wissenschaftliche Forschung in den Dienst unternehmerischer und sozialer Interessenspolitik stellen kann“<sup>11)</sup>.

Wenn versucht wird, das Einkommensniveau einiger Gruppen über deren Produktivitätsniveau festzulegen und die Differenz den Unternehmen und nicht der Gesamtheit der übrigen Arbeitnehmer anzulasten, so folgt daraus über kurz oder lang erhöhte Arbeitslosigkeit. Die Gesamtheit der Arbeitnehmer wird entscheiden müssen, ob sie den Preis verschärfter sozialer Probleme für bestimmte Gruppen zugunsten der verbesserten Situation für andere zu zahlen bereit ist; sie wird entscheiden müssen, ob sie dem Einkommensziel zugunsten Einzelner vor dem Beschäftigungsziel vieler den Vorrang geben soll.

Bei anhaltend verzerrten Lohnrelationen werden solange partielle Beschäftigungsprobleme auftreten, bis sich das Produktivitätsniveau der betroffenen Gruppen entsprechend erhöht hat. Da aber die Produktivität von Arbeitskräften vor allem durch Berufserfahrung, d. h. durch Lernen am Arbeitsplatz bestimmt wird, bleibt ungeklärt, wie denn die Produktivität erhöht werden kann; durch die Mindestlohnregelungen, die eine Beschäftigung verhindern, wird es diesen Gruppen ja gerade erschwert, sich mit zeitweilig relativ niedrigen Löhnen Berufserfahrung zu „erkaufen“. Dieses Problem wird sich dann verschärfen, wenn die Erwerbsbeteiligung der — meist berufsunerfahrenen — Frauen weiter steigt und gleichzeitig die sogenannten Leichtlohngruppen beschäftigt werden.

### 3. Unzulänglicher Quantifizierungsversuch der strukturellen Arbeitslosigkeit durch das IAB

Kaum ein Dissens besteht darüber, daß wohl der geldpolitische Kurswechsel als auch strukturelle Faktoren Auswirkungen auf den Beschäftigungsstand gehabt haben. Umstritten ist allerdings das relative Gewicht, das den jeweiligen Ursachen zugesprochen wird.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wagte zu Beginn des Jahres 1976 den ersten Quantifizierungsversuch<sup>12)</sup>. Es kam zu dem Ergebnis, daß derzeit das Ausmaß struktureller Arbeitslosigkeit niedriger sei als in der Rezession 1967. Das IAB legt seinen Berechnungen der strukturellen Komponente der Arbeitslosigkeit folgende Definition zugrunde: „Strukturelle Arbeitslosigkeit ist ... dann (und insoweit) gegeben, wenn (und insoweit)

die Merkmalstrukturen („Profile“) der Arbeitslosen von denen der angebotenen Arbeitsplätze so stark abweichen, daß diese Profildiskrepanzen trotz gegebener Nachfrage nach Arbeitskräften und üblichen Anpassungshilfen nachhaltig nicht überwunden werden können“<sup>13)</sup>. Es betont ausdrücklich, daß bei dieser Definition nur insoweit strukturelle Arbeitslosigkeit vorliegen könne, als tatsächlich angebotene, aber nicht besetzte Arbeitsplätze zur Verfügung stehen<sup>14)</sup>. Eine solche Definition, die das Ausmaß der strukturellen Komponente der Arbeitslosigkeit auf die Höhe der vorhandenen offenen Stellen beschränkt, übersieht vor allem, daß die Zahl der offenen Stellen gerade wegen struktureller Anpassungsprozesse gesunken sein kann. Demzufolge müßte das Ausmaß der strukturellen Arbeitslosigkeit nach dieser Definition so schnell sinken, wie die strukturelle Anpassungsschwierigkeit zu einer Reduktion der Nachfrage nach Arbeit führt. Diese Definition ist aber in der gegenwärtigen Situation nicht problemadäquat, und eine derart berechnete Größe dürfte daher für die beschäftigungspolitische Diskussion nur wenig sinnvoll sein; ja sie kann möglicherweise zu strategisch falschen Entscheidungen führen.

Zudem erscheint der Versuch, aus Strukturmerkmalen der Arbeitslosen eine Aussage über das Ausmaß struktureller Arbeitslosigkeit zu gewinnen, wenig erfolgversprechend. Inwieweit man dadurch konjunkturelle von strukturellen Effekten isolieren kann, hängt zunächst davon ab, ob Unternehmen zwischen konjunktur- und strukturbedingten Nachfragerückgängen überhaupt unterscheiden können, d. h. sie müssen die Struktur ihres künftigen Arbeitskräftebedarfs kennen. Weiterhin ist erforderlich, daß sie bei konjunktureller Nachfrageschwäche andere Arbeitskräfte entlassen als bei strukturellen Veränderungen. Es besteht kein Grund, a priori zu vermuten, daß bei strukturellen Anpassungen nicht die gleichen Arbeitskräfte entlassen werden wie bei einem konjunkturellen Einbruch. Wegen der unterschiedlichen Effizienz von Arbeitskräften wird wohl kaum entsprechend der Beschäftigtenstruktur entlassen; vielmehr werden zunächst und vor allem die wenig qualifizierten Arbeitskräfte freigesetzt, in deren Ausbildung das Unternehmen wenig oder nicht

<sup>11)</sup> DGB-Presseerklärung zur Veröffentlichung der Studie Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, zitiert nach Welt der Arbeit vom 20. 8. 1976.

<sup>12)</sup> Cramer, U., Klauder, W., Mertens, D., Reyer, L., Spitznagel, E., Zum Problem der „strukturellen Arbeitslosigkeit“, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1976, S. 70 f.

<sup>13)</sup> Ebenda, S. 71.

<sup>14)</sup> Ebenda, S. 71.

investiert hat und die ohne größere Kosten wieder eingestellt werden können. Die Strukturmerkmale der Arbeitslosen sagen nur dann etwas über die Ursache der Arbeitslosigkeit aus, wenn man Informationen über die künftige Beschäftigungsstruktur hat. Wenn sowohl strukturelle als auch konjunkturelle Ursachen wirken, wird man erst dann die relative Bedeutung der jeweiligen Faktoren abschätzen können, wenn die vorhandenen Arbeitsplätze wieder besetzt sind<sup>15)</sup>.

Es bleibt festzustellen, daß der Quantifizierungsversuch des IAB kaum etwas zur Klärung der beschäftigungspolitischen Problematik beiträgt und auch methodisch keinen Weg aufzeigt, der erfolgversprechend weiter verfolgt werden kann.

Indes, die sich aus dieser Kritik ergebende Frage nach der Alternative bleibt unbeantwortet. Die Möglichkeit, zwischen Beschäftigungswirkungen durch das abrupte Einsetzen einer wirksamen Stabilisierungspolitik einerseits und Anpassungen an veränderte strukturelle Rahmendaten zu differenzieren, ist offenbar sehr gering. Dies nicht nur deswegen, weil eine Unterscheidung kaum möglich ist zwischen den, gemessen an der künftigen Struktur der Arbeitskräfte, auf Dauer und den nur vorübergehend freigesetzten Arbeitnehmern. Vielmehr werden durch die Stabilisierungspolitik nicht nur vorübergehende Beschäftigungseffekte eingeleitet, sondern auch Änderungen in der Produktionsstruktur bewirkt; die durch eine sich beschleunigende Inflation entstandenen Allokationsverzerrungen werden aufgedeckt und korrigiert. Augenfälligstes Beispiel hierfür ist der seit 1973/74 erfolgte Kapazitätsabbau in der Bauwirtschaft.

Auch die Dauer der gegenwärtigen Beschäftigungskrise ist kein hinreichender Indikator für noch unbewältigte Anpassungsvorgänge an veränderte Strukturen. Daß der Abbau der Arbeitslosigkeit langsamer als beispielsweise in der Aufschwungsperiode 1967/68 erfolgt, kann an der Stärke des vorgegangenen Schocks liegen; denn noch nie war es wie 1972/73 zu einem Anstieg der Lohnquote im frühen Aufschwung gekommen. Überdies war in wichtigen Partnerländern eine Stabilisierungspolitik eingeleitet worden, die auf die Absatzerwartungen der westdeutschen Exportunternehmen negativ gewirkt hat und weiterhin wirkt. Dies trug sicher dazu bei, daß die Beschäftigtenzahl bislang kaum gestiegen ist.

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich die sicherlich unbefriedigende Schlußfolgerung, daß in der Diagnose der Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials zwischen nur vorübergehender Nichtbesetzung und dem dauernden Verlust von Ar-

beitsplätzen nicht mit hinreichender Genauigkeit unterschieden werden kann. Daraus, daß der strukturelle Anpassungsbedarf in den siebziger Jahren deutlich höher ist als in den Jahren zuvor, kann aber qualitativ geschlossen werden, daß die mit diesem Anpassungsprozeß verbundene Arbeitslosigkeit höher ist als in früheren Jahren; der diesen Faktoren zuzurechnende Teil der Arbeitslosigkeit läßt sich jedoch nicht isolieren von dem, der auf die Stabilisierungspolitik und auf die zunehmende Behinderung des Marktmechanismus zurückzuführen ist.

#### 4. Ein neuer Ansatz des Sachverständigenrats

Der Sachverständigenrat geht davon aus, daß eine quantitative Unterscheidung zwischen den Arten der Arbeitslosigkeit nicht möglich ist<sup>16)</sup>. Die entscheidende Frage ist für ihn, ob das gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzangebot gegenwärtig und auf absehbare Zeit geringer ist als die gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatznachfrage<sup>17)</sup>. Um diese Frage beantworten zu können, schätzt er die Entwicklung des Arbeitsplatzpotentials und stellt sie der Entwicklung des Erwerbspotentials gegenüber. Dieser Vergleich erlaubt Aussagen darüber, ob bei den gesetzten Annahmen zu wenig Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Ein solches Konzept entspricht dem Verfahren, den gesamtwirtschaftlichen Expansionspielraum abzugreifen, der von der Entwicklung der Sachkapazitäten her möglich ist.

Das Arbeitsplatzpotential ergibt sich rechnerisch aus dem von Konjunkturschwankungen bereinigten Trend der Kapitalintensität und der Veränderung des Kapitalstocks<sup>18)</sup>.

Nach den Berechnungen des Sachverständigenrats hat das Arbeitsplatzangebot im Unternehmenssektor von 1973 bis 1976 um etwa 800 000 Arbeitsplätze abgenommen; in dem Zeitraum von 1966 bis 1969 hat dieser Rückgang nur 450 000 betragen.

<sup>15)</sup> „There is no reason why structural unemployment should not give rise to the same characteristic unit among the unemployment as would occur with deficient-demand unemployment. If there is some deficient-demand unemployment as well as some structural unemployment (as is almost certain to be the case), we will not be able to tell anything until full capacity of plant and equipment is reached. Thus it follows that, as long as we all agree that there is some deficient-demand unemployment in the economy now, we can tell nothing from the structure of either the existing unemployed or those newly employed.“ *Lipsey, R. G., Structural and Deficient-Demand Unemployment Reconsidered*, in: *Ross, A. M. (Hrsg.), Employment Policy and the Labor Market*, Los Angeles 1965, S. 251 f.

<sup>16)</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/1977, November 1976, Textziffer 279.

<sup>17)</sup> Ebenda, Textziffer 111.

<sup>18)</sup> Ebenda, Anhang V, Textziffer 9.

Schwierigkeiten zeigen sich bei diesem Ansatz, wenn man versucht, den künftigen Trend der Kapitalintensität abzuschätzen: Hier gehen neben Annahmen über die Art des technischen Fortschritts und des Strukturwandels der Beschäftigung implizit auch Annahmen über die Entwicklung der Faktorpreisrelationen ein. Ein Ansteigen der Kapitalintensität ist dann zu erwarten, wenn die Arbeitskosten relativ zu den Kapitalkosten steigen und vice versa. Aus diesem Grund berechnet der Sachverständigenrat alternative Trendverläufe der Kapitalintensität, in denen sich einerseits Perioden relativ reichlichen Arbeitskräfteangebots und daher vergleichsweise geringere Lohnsteigerungen — z. B. von 1950 bis 1959 — und andererseits Perioden mit zunehmender Anspannung auf dem Arbeitsmarkt und demzufolge relativ stark steigender Löhne — z. B. 1960 bis 1974 — niederschlagen. Er vermutet, daß die künftige Entwicklung des Trends einen mittleren Weg nehmen wird. „Es spricht einiges dafür, daß der Anstieg des Trends 1950/74 die künftige Entwicklung widerspiegeln könnte... Er könnte die Entwicklung in den nächsten Jahren um so eher markieren, je mehr die weitere Entwicklung der Löhne der veränderten Arbeitsmarktlage Rechnung trägt und sich dadurch wieder eine Tendenz zu einer langsameren Zunahme der Kapitalintensität durchsetzt“<sup>19)</sup>.

Bei der — im Verfahren ähnlichen — Schätzung des künftigen Erwerbspotentials lehnt sich der Sachverständigenrat an die Prognosen des IAB an. Auf der Grundlage der Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes wird die inländische Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (16—64 Jahre) errechnet; zusammen mit dem konjunkturell bereinigten trendmäßigen Verlauf der geschlechts- und altersspezifischen Erwerbsquoten ergibt sich dann das inländische Erwerbspersonenpotential<sup>20)</sup>. Auf Grund weiterer Annahmen über die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer, die Anzahl der Selbständigen und die Höhe der Stillen Reserve kommt der Rat zu dem Ergebnis, daß 1980 etwa 18,2 Millionen Arbeitskräfte einen Arbeitsplatz suchen werden.

Bei einem unterstellten jahresdurchschnittlichen Investitionszuwachs von 9 vH gäbe es dann, folgt die Kapitalintensität dem Trend von 1950—1974, eine Arbeitsplatzlücke von etwas mehr als einer halben Million.

Wie elastisch dieses Schätzverfahren auf eine Änderung des trendmäßigen Verlaufs der Kapitalintensität reagiert, wird deutlich, wenn der Trend der Jahre 1960 bis 1974 zugrundegelegt wird: Das Arbeitsplatzdefizit im Jahre 1980 erhöhte sich dann auf 1,4 Millionen. Ein Arbeitsplatzüberschuß würde sich, bei gleichen Investitionssteigerungen, ergeben,

wenn der künftige Trend der Kapitalintensität dem Trend von 1950 bis 1959 entspräche (+ 1,8 Millionen). Das Arbeitsplatzangebot wird auch bestimmt durch das Tempo der Investitionszunahme: Eine um drei Prozentpunkte höhere Investitionssteigerung brächte — bei den alternativen Verläufen der Kapitalintensität — eine Erhöhung des Arbeitsplatzangebots im Jahre 1980 um 200—300 000.

Diese Unterschiede machen die Schwäche dieses Verfahrens deutlich; für sich genommen, liefert es keine Antwort auf die Frage, ob mittelfristig Arbeitsplätze fehlen. Vielmehr bedarf es hierfür einiger Annahmen insbesondere über die Entwicklung der Faktorpreisrelationen und ihrer Wirkung auf Art und auch Ausmaß der Investitionszuwächse.

## 5. Unsichere Diagnose erfordert umsichtige Politik

Die vorangegangenen Überlegungen dürften einige Problempunkte erhellt haben, doch viel weiterzuhelfen vermochten sie zwangsläufig nicht bei der Antwortsuche auf die Frage, ob eher strukturelle oder konjunkturelle Ursachen das Ausmaß der gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme bestimmen. Nicht geklärt werden konnte, welches der entscheidende Parameter ist, der sich ändern muß, um wieder Vollbeschäftigung zu erreichen. Wenn sich auch das relative Gewicht der einzelnen Ursachenkomplexe nicht definitiv errechnen läßt, so muß die Politik aber dennoch davon ausgehen, daß diese Ursachen wirken.

Deshalb kann in dieser Unsicherheit eine beschäftigungspolitische Strategie nicht allein auf eine Veränderung der relativen Preise und die durch sie induzierten Anpassungsprozesse vertrauen, wenn gleich — dies machen die Berechnungen des Sachverständigenrats deutlich — nicht auf sie verzichtet werden kann. Es kann kaum ein Zweifel darüber bestehen, daß über den Mechanismus flexibler Preisrelationen auch die Auswirkungen verstärkten Strukturwandels verringert werden können. Ungewiß aber ist, ob der Preismechanismus alle oder auch nur den größten Teil der Probleme innerhalb einer als akzeptabel erachteten Zeitspanne lösen kann.

Eine staatliche Vollbeschäftigungspolitik durch forcierte Geldmengenexpansion verbietet sich allerdings wegen der Zielkonkurrenz mit der Stabilisie-

<sup>19)</sup> Ebenda, Anhang V, Textziffer 10 f. Vgl. zur Schätzung des Erwerbspersonenpotentials auch Klauer, W., *Kühlewind*, G., Zur längerfristigen Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots in der Bundesrepublik Deutschland. Technik, Probleme, Möglichkeiten und Grenzen, in: IAB-Mitteilungen, Heft 10/1969, S. 787 bis 807.

<sup>20)</sup> Fels, G., Innovationen und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in: Rationalisierung, Heft 7—8/1976, S. 184 bis 189.



zung des Preisniveaus und ist auf lange Sicht auch nicht erfolgversprechend. Das Ziel, für das wachsende Erwerbspersonenpotential Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen, läßt sich nur dann erreichen, wenn es für die Unternehmen attraktiv wird, neue Arbeitskräfte einzustellen und verstärkt Erweiterungsinvestitionen durchzuführen. Dies ist aber in einem marktwirtschaftlichen System nur dann wahrscheinlich, wenn die Unternehmen erwarten können, daß sie nicht nur kurzfristig Gewinne machen können. Erst eine Stabilisierung der Ertragsersparungen wird arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen anregen. Um diesen Prozeß von der Entwicklung der Lohnkosten her zu unterstützen, zumindest aber nicht zu behindern, sollte auch 1977 und möglicherweise noch 1978 der Produktivitätszuwachs nicht

voll in den jährlichen Lohnerhöhungen weitergegeben werden.

Zu einem Teil mag die Investitionszurückhaltung darin begründet liegen, daß technische Neuerungen nicht mehr in dem Ausmaß, wie es früher der Fall war, imitiert werden können. Soweit es für die Entwicklung von Prozeß- und Produktinnovationen an Risikokapital fehlt, da sie notwendigerweise mit größerer Unsicherheit behaftet sind als Imitationen, sollte der Staat bereit sein, die Unternehmen durch globale innovationsfördernde Maßnahmen teilweise zu entlasten. Ein weiteres Instrument staatlicher Beschäftigungspolitik sollte darin bestehen, institutionelle Anpassungshemmnisse zu beseitigen und das Informationssystem am Arbeitsmarkt zu verbessern.

## Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wissenschaft oder Ideologie?

### Anmerkungen zu dem Beitrag von R. Soltwedel: Konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit — ungelöstes Zurechnungsproblem

Von Ursula Engelen-Kefer\*)

Forschung und Lehre in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der BRD haben sich allzulang durch eine weitgehende Abstinenz gegenüber den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen ausgezeichnet, denen im Höchsthalle der Rang nachgeordneter Spezialprobleme zuerkannt wurde. Verschiedentlich von Politik und Praxis beklagt, jedoch noch kaum behoben, ist der Mangel an theoretischer und empirischer Grundlegung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Im Verlaufe der bereits seit mehr als drei Jahren andauernden weltweiten Beschäftigungskrise scheinen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Probleme nun auch von den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften „entdeckt“ zu werden. So verdienstvoll dies auch sein mag, muß jedoch mit Erstaunen festgestellt werden, welchen „Ur-

stand“ die neoklassische Theorie bei den jüngsten Erklärungsversuchen der Beschäftigungsbeziehungen feiert. Erfahrungen und empirische Untersuchungen lassen den mangelnden Erklärungswert der gegenüber der Realität immunisierten neoklassischen Modelltheorien bereits für Warenmärkte immer deutlicher zutage treten. Um wieviel mehr sollte dies für die Arbeitsmarktbeziehungen gelten, wobei die Arbeitsleistung von der Person des Arbeitnehmers in seinen wirtschaftlichen, sozialpolitischen, kulturellen und familiären Bezügen nicht zu trennen ist.

Ein im nationalen wie internationalen Vergleich herausragendes Beispiel für die Faszination, welche die neoklassische Theorie immer noch ausübt, ist die Untersuchung von Soltwedel und Spinanger vom Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel zur Erklärung der Beschäftigungsprobleme in ausgewählten Industriestaaten<sup>1)</sup>. Beachtenswert ist hierbei vor allem die klare Offenlegung der Ausgangsthesen und Untersuchungsmethoden einerseits sowie der „logischen“ Schlußfolgerungen für die Beschäfti-

#### Gliederung

1. Fragwürdige Parallele zu den USA
2. Kritik am methodischen Ansatz
3. Variationen „neoklassischer Marktmodelle“
4. Einseitigkeit und Unvollständigkeit der Strukturargumente
5. Strukturwandlungen — Anpassungszwänge für wen?
6. Schlußbemerkungen

\*) Dr. rer. pol., Leiterin des Referats Internationale Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand, Düsseldorf.

<sup>1)</sup> Soltwedel, R., Spinanger, D., Zur Erklärung der Beschäftigungsprobleme in ausgewählten Industriestaaten, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1976, S. 118 ff.